ProRail

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
T.a.v. de Staatssecretaris mevrouw W. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum	25 september 2015
Ons kenmerk	
Onderwerp	Publiciteit ProRail

Bezoekadres
Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Geachte mevrouw Mansveld, Beste Wilma,

De afgelopen weken is er in de publiciteit sprake van een stroom van berichten over de financiële en beheersmatige situatie bij ProRail en over de relatie tussen ProRail en het Ministerie van I&M. De teneur is dat er veel mis is bij ProRail en dat de relatie met het ministerie zo te wensen over laat dat I&M nauwelijks nog in staat is om haar verantwoordelijkheid over ProRail naar behoren uit te voeren. De Staat der Nederlanden is de enige aandeelhouder van ProRail en het Ministerie van I&M is verreweg de grootste opdrachtgever. ProRail treedt in deze op als opdrachtnemer. In deze laatste rol past in de regel publicitaire bescheidenheid. De Raad van Commissarissen van ProRail meent echter dat deze publiciteit een volkomen overtrokken en onjuist beeld geeft van de huidige situatie, die zowel het ministerie als ProRail schaadt en hecht er daarom waarde aan in deze brief met een reactie te komen om een en ander in het juiste perspectief te plaatsen.

Financiële meerjarenreeksen voor beheer, onderhoud en vervanging.

Recent heeft u het rapport van de doorlichting van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging aangeboden aan de Tweede Kamer. In de berichtgeving daarover wordt de indruk gewekt dat ProRail de zaken niet op orde heeft en dat deze “overschrijdingen” aan ProRail kunnen worden toegerekend. Er zijn twee belangrijke redenen voor de gesignaleerde “budgetspanning”: het niet of niet volledig beschikbaar stellen van de indexatie - voortvloeiend uit het rijksbegrotingsbeleid - en een daling van de gebruiksvergoeding (lagere vervoersprognose en een lagere kostenbasis als gevolg van het verwerken van diverse taakstellingen). Wat het eerste punt betreft: de indexatie geldt dat ProRail zijn begroting moet opstellen op grond van een reële inschatting van de te verwachten kostenstijgingen. De begrotingssystematiek van het Rijk kent een indexatie die geen rekening houdt met de feitelijke kostenstijging, maar uitgaat van een rekenkundige indexatie. Indien deze indexatie achter blijft bij de werkelijke kostenstijging, ontstaan er “tekorten”. Vanzelfsprekend kan aan ProRail de vraag worden voorgelegd om te komen tot “productiviteitsstijging”, maar het is de vraag of daarmee de tekorten als gevolg van niet volledige indexatie kunnen worden gecompenseerd. Dat geldt in het bijzonder omdat uit budgettaire overwegingen aan ProRail ook al diverse taakstellingen (van cumulatief 4 miljard over de periode 2011-2028) zijn opgelegd.

De budgettaire overwegingen zijn een zaak van kabinet en Kamer, waarop ProRail geen invloed heeft. Als opdrachtnemer is het de taak van ProRail om in beeld te brengen wat de effecten van dergelijke budgettaire maatregelen zijn als werkelijkheid en budgetbeleid niet met elkaar sporen. Op de meerjarenreeksen wordt iedere 3 jaar een uitgebreide audit uitgevoerd door een extern bureau en jaarlijks vindt er door de externe accountant op hoofdlijnen een audit plaats.

De meest recente audit van PWC geeft aan dat de reeksen berusten op reële, goed onderbouwde kostenramingen en geen lucht bevatten. Voorts wordt vastgesteld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Het rapport van PWC geeft inzicht in mogelijke maatregelen die overwogen kunnen worden om het effect van de niet – volledig – gecompenseerde prijsontwikkeling te mitigeren. De aan ProRail gegeven opdracht om de mogelijke maatregelen verder uit te werken zal vanzelfsprekend worden uitgevoerd.

Waar de conclusie van de audit is dat de reeksen, na een beperkt aantal correcties, valide zijn en de belangrijkste oorzaak gelegen is in het niet of niet volledig vergoeden van de prijsontwikkeling zult u begrijpen dat de Raad met verbazing kennis heeft genomen van de beeldvorming hieromtrent. Een beeld dat geen recht doet aan de feiten.

Budget aanpassingen bij projecten

ProRail maakt op uw verzoek een historische analyse over financiën en planning voor 10 station projecten Vooruitlopend daarop kan worden opgemerkt dat het gaat om bijzonder complexe projecten die zich afspelen midden in grote stedelijke kernen, waar ruimte beperkt is en fasering complex. Veelal zijn in de directe omgeving andere projecten in ontwikkeling en/of uitvoering waarmee deze projecten een sterk raakvlak hebben. Er zijn veel partijen bij betrokken met eigen rollen en verantwoordelijkheden. De ontwerpen zijn in veel gevallen ambitieus en het vergt van alle betrokkenen vaak een uiterste inspanning om de gewenste kwaliteit te realiseren. De werkzaamheden moeten altijd plaatsvinden in een situatie waarin tijdens de verbouwing de verkoop door gaat. Het overzicht maakt duidelijk waaruit de budgetaanpassingen bestaan:

- Verandering van scope (dus verandering van de projectopdracht na realisatiebeschikking).
- Indexering (vaak ontoereikend wat tot bezuinigingen moet leiden).
- Kosten voor projectmanagement, engineering, administratie en toezicht (conclusie commissie de Ruiter).
- Overige ontwikkelingen als gevolg van niet voorziene ontwikkelingen tijdens de uitvoering. (bv. DSSU gewijzigde regelgeving trillingen en aangescherpt veiligheidskader naar aanleiding van het ongeluk op de Singelgracht in 2012, maar ook grondwaterstand station Delft).

Overigens zijn deze budget aanpassingen geen verrassingen die aan het eind van een project opeens opduiken. De voortgang van dit soort projecten wordt gerapporteerd in een afgesproken rapportage (DVR). Bespreek- en beslispunten uit deze rapportage worden eens per kwartaal besproken in het Directeurenoverleg (ProRail en I&M). Daarnaast vindt in het kader van het MIRT subsidie proces twee maal per jaar een opgave van de geplande kasstromen uit het MIRT plaats. Jaarlijks worden alle MIRT projecten voorzien van een accountantsverklaring. Deze systematiek voorkomt niet dat er budget aanpassingen noodzakelijk kunnen zijn. Het proces is zodanig ingericht dat voorkomen moet worden dat noodzakelijke aanpassingen als verrassing achteraf zichtbaar worden. We hebben gezamenlijk vastgesteld hoe belangrijk deze aanpak is en dat het de inzet van beide kanten vraagt om dit in alle gevallen goed te laten functioneren.

De vraag is daarbij voorts of hier überhaupt sprake is van overschrijdingen. Indien er bewust en op goede gronden door de opdrachtgever wijzigingen of toevoegingen worden gedaan aan de oorspronkelijke scope van een plan is dat dan een overschrijding of is het niet logischer te spreken over een bewust gewenste kostenstijging? Over het effect van de niet toereikende indexering is hiervoor al het nodige opgemerkt.

Is de algemene conclusie dat de gehanteerde systematiek van toekenning van kosten voor projectmanagement, engineering, toezicht (conclusie van de commissie de Ruiter) die leidt tot een te lage raming een overschrijding? Indien deze vraag al met ja beantwoord zou moeten worden blijft de vraag of dit “verwijtbaar” is en aan wie?

Financiële beheersing

Vanaf 2012 staat de kwaliteit van de financiële administratie van ProRail prominent op de agenda, omdat toen vastgesteld is dat er op dit terrein tekortkomingen waren die aangepakt moesten worden. In gesprekken met de Raad, de aandeelhouder en de accountant zijn een drietal prioriteiten bepaald: activaregister, inkoopproces en projectadministratie. Voor alle drie de onderwerpen zijn plannen van aanpak opgesteld. De voortgang wordt door de audit commissie gemonitord en elk jaar wordt daaraan afzonderlijk aandacht besteed door de accountant. Ook in de jaarverslagen wordt hieraan aandacht besteed (2013 en 2014). In het jaarverslag 2014 merkt de Raad op dat in de beheersing van de financiële processen verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat ProRail nog niet op het juiste niveau is.

In een aantal publicaties wordt geschreven dat de financiële administratie een onvoorstelbaar grote puinhoop zou zijn en dat ProRail het zicht is kwijtgeraakt op de financiële situatie rond grote projecten. Uit het voorgaande blijkt dat ProRail zich welbewust is van het feit dat verbeteringen in de financiële administratie niet alleen nodig zijn, maar dat er ook succesvol aan wordt gewerkt. De omschrijving een onvoorstelbare puinhoop is in dit verband buiten iedere proportie.

In de publicaties wordt verwezen naar rapportages en conclusies van externe adviseurs. Gewezen wordt op rapportages van december 2014 en april 2015. Het betreft hier interne voortgangsrapportages van de CFO a.i. op verzoek van de Raad. Juist omdat de RvC grote waarde hecht aan de voortgang van de verbetering van de financiële huishouding is om deze voortgangsrapportages gevraagd. De interim CFO heeft zich in zijn rapportage gesteld achter de al eerder vastgestelde aanpak van het vraagstuk en aangegeven op welke wijze hij een versnelling daarvan wilde realiseren. Zijn aanbeveling om extra aandacht te besteden aan de jaarafsluiting, omdat hij een aantal onzekerheden vermoedde is opgevolgd. De aanvullende werkzaamheden in het kader van de jaarafsluiting hebben geleid tot enige verbeteringen. Hierop heeft de accountant geconcludeerd dat een goedkeurende verklaring kan worden afgegeven.

Dit onderwerp is, apart geagendeerd, in de jaarvergadering met de aandeelhouder mondeling expliciet besproken (de betreffende rapportages zijn niet gedeeld). De voorzitter van de auditcommissie en de accountant zijn ingegaan op de voortgangsrapportages, de plannen van aanpak, de bevindingen van de extra werkzaamheden en gezamenlijk is vastgesteld dat de gekozen aanpak moet worden voortgezet en dat inmiddels resultaten zijn geboekt. De conclusie van de Raad in het jaarverslag dat in de beheersing van de financiële processen verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat ProRail nog niet op het juiste niveau is, is daarvan de uitdrukking.

Uit het vorenstaande mag duidelijk zijn dat het hier gaat om interne rapportages van de hand van de CFO a.i. – waarin de situatie wordt geschetst, maar ook wat er gedaan is om tot verbeteringen te komen en dat aanleiding is geweest voor extra inzet bij de jaarafsluiting – aan de RvC. De directie en de Raad van Commissarissen zijn verantwoordelijk voor de “bedrijfsvoering” van ProRail. De CFO heeft de Raad geïnformeerd over zijn bevindingen, zijn plan van aanpak en er zijn afspraken gemaakt over controlewerkzaamheden. Waar het van belang is voor de verhouding met de aandeelhouder is dit besproken in de jaarvergadering. De rapportages zijn gedeeld met de accountant, zodat deze daarmee in zijn controlewerkzaamheden rekening kon houden en heeft gehouden. Zowel in de accountantsrapportages als in het jaarverslag wordt hieraan aandacht besteed.

In de rapportage aan de audit commissie, de Raad en de directie over de uitkomsten van de controle 2014 laat de accountant weten:
“De vorige tijdelijke CFO heeft zijn waarnemingen gedeeld inclusief de voortgang van de structurele veranderingen en de noodzakelijke vervolgstappen. Wij delen de constateringen die wij grotendeels beschouwen als een verder uitgewerkte en gedetailleerde weergave van eerder geconstateerde tekortkomingen.
De ingezette lijn van benodigde verandering en verbetering is goed en verdient adequate opvolging. Op onderdelen achten we het van belang de juiste nuance aan te brengen, prioriteiten toe te kennen voor de te nemen vervolgstappen en voor ProRail haalbare doelen te stellen.”.

In de publicaties zijn een aantal aspecten aan de orde. Het komt ons juist voor om de oordelen over deze onderdelen door de accountant met u te delen:

- Registratie en beheer van activa: ProRail heeft ten behoeve van de jaarrekening toereikend opvolging gegeven aan de eerder geconstateerde bevindingen. Periodiek toetst de afdeling materiele vast activa de reeds gedane uitgaven op activeerbaarheid. Bij het gereed melden activeert ProRail de objecten op basis van de onderliggende projectplannen en budgetten. Afwijkingen worden daarbij geanalyseerd. Evenals afgelopen jaren heeft ProRail gebruik gemaakt van de technische objectadministratie als informatiebron voor het bestaan. Wij concluderen dat de materiele vast activa bestaan en juist zijn gewaardeerd. Wij hebben vastgesteld dat uitgaven terecht als kosten of investering zijn aangemerkt. Vergoedingen voor derden zijn juist en volledig verwerkt.”.
- Beheer subsidiestromen: “Ten opzichte van eerdere jaren heeft een belangrijke verbetering plaats gevonden in de onderbouwing van de besteding van de subsidie. Bij onze controle hebben wij specifieke aandacht geschonken aan de naleving van de subsidievoorwaarden. Daarbij is ook gekeken naar de verschuiving van subsidies tussen projecten of jaren. Op basis van onze werkzaamheden concluderen wij dat ProRail de subsidies juist en volledig verantwoord.”.
- Juistheid kosten PGO-contracten: “De beheersmaatregelen om de juistheid en rechtmatigheid van de kosten van de PGO contracten vast te stellen hebben in 2014 niet toereikend gewerkt. Met aanvullende werkzaamheden heeft ProRail de juistheid achteraf alsnog aangetoond.”.
- Voorschotten: “ Uit de aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden die door ProRail zijn uitgevoerd voor de jaarafsluiting 2014 blijkt dat voor het project Spoorzone Delft in de periode 2007/2008 voorschotten zijn verstrekt van 50 miljoen aan een aannemerscombinatie – onder gelijktijdige ontvangst van een bankgarantie – en 20,3 miljoen aan de gemeente Delft. Gegeven het specifieke karakter van deze betalingen heeft reclassificatie plaats gevonden van werken in constructie naar vooruitbetalingen met een passende toelichting. Deze specifieke kwesties zijn door de financieel directeur afgestemd met het Ministerie van I&M. Zoals ook door de voormalig tijdelijk financieel directeur is aangegeven, zijn verteringen noodzakelijk in het monitoren van verstrekte voorschotten. Bovendien is het zaak de financiële situatie van de gemeente Delft nauwlettend te volgen.”.

In de verdeling van de taken valt dit geheel binnen de opdracht van de Raad van Commissarissen. De Raad ziet dan ook geen reden om de betreffende interne stukken openbaar te maken. Met de aandeelhouder is het een en ander besproken en die heeft geconcludeerd vertrouwen te hebben in de aanpak. De jaarstukken zijn vastgesteld en er is geen sprake van het herzien van de jaarstukken. De accountant heeft vastgesteld dat de rapportages in lijn liggen met de eerdere bevindingen, dat de genomen maatregelen daarmee in overeenstemming zijn en heeft via extra controlewerkzaamheden vastgesteld dat er geen sprake is van een materiele invloed op de jaarcijfers.

Integriteit

Een adequaat functionerende interne beheersing en een passend integriteitsbeleid is noodzakelijk om het frauderisico te mitigeren. Hoe goed dit beleid ook is, daarmee kan fraude helaas niet worden uitgesloten. In het jaarverslag 2013 en 2014 zijn meldingen gemaakt van vermoede misstanden die onderworpen zijn aan onderzoek. Uit het recente PGO-onderzoek is duidelijk dat de compliance officer aangesproken wordt in de organisatie en dat meldingen worden opgepakt.

Uit het jaarverslag 2013 – “In 2013 is een vermoede misstand bij de vertrouwenspersoon gemeld. Naar een beperkt aantal medewerkers is helaas komen vast te staan dat zij hun bevoegdheden te buiten zijn gegaan en in strijd hebben gehandeld met de geldende voorschriften. Met betrekking tot deze medewerkers zijn passende maatregelen genomen. De directie zal naar aanleiding van de uitkomsten van het bovengenoemd onderzoek extra beheersmaatregelen treffen ter voorkomen van integriteitsschendingen in de toekomst.”.

Uit het jaarverslag 2014- “In 2013 is een vermoede misstand gemeld. Er is een diepgaand onderzoek ingesteld dat in 2014 is afgerond. Van een beperkt aantal medewerkers is komen vast te staan dat zij hun bevoegdheden te buiten zijn gegaan en in strijd met de geldende voorschriften hebben gehandeld. Er zijn passende stappen gezet en de directie heeft naar aanleiding van bovengenoemde onderzoek extra beheersmaatregelen getroffen. In 2014 zijn er drie meldingen geweest via de vertrouwenspersoon dan wel hotline die intern opvolging hebben gekregen. Wij zijn van mening dat de onderhavige meldingen op basis van de huidige inzichten niet leiden tot materiele schade voor de jaarrekening.”.

De diepgaande analyse van genoemd fraudegeval is opgevolgd door een breedte onderzoek om te achterhalen of het hier om een incidenteel geval ging, dan wel een structurele problematiek. Dit laatste onderzoek geeft geen aanleiding voor de conclusie van een structurele tendens.

Recent hebben wij u geïnformeerd - in het verlengde van het PGO onderzoek - dat de Raad de president-directeur heeft gevraagd de organisatie uit te nodigen om “misstanden” te melden. Inmiddels zijn een beperkt aantal meldingen ontvangen, die op dit moment onderwerp van onderzoek vormen. Indien daartoe aanleiding is zullen wij u over de bevindingen informeren.

Tot slot (of epiloog)

De relatie van I&M en de ProRail kan het beste omschreven worden als opdrachtgever-opdrachtnemer, waarbij I&M bovendien de enige aandeelhouder is. I&M is verreweg de grootste opdrachtgever van ProRail. De vraag of een spoorlijn moet worden aangelegd, of bepaalde investeringen moeten plaats vinden, de kaders die moeten worden gehanteerd bij het onderhoud, wordt beleidsmatig door I&M ingevuld. Gegeven de gestelde beleidsmatige en financiële kaders moet ProRail vervolgens beoordelen of zij in staat is de opdracht uit te voeren. De discussie over de reeksen is daarvan een voorbeeld. Als enkele jaren op rij de indexering (gedeeltelijk) achterwege blijft moet ProRail de vraag onder ogen zien of zij nog in staat is de opdracht uit te voeren. Vanzelfsprekend mag van ProRail gevraagd worden om via productiviteitsverbetering tot een bijdrage te komen om het financiële gat te dichten, maar de vraag die ProRail onder ogen moet zien is of er, ondanks de productiviteitsverbetering, geen sprake is van een structureel “tekort” die gevolgen heeft voor de omvang van de haar toebedeelde opdrachtenportefeuille. Dat geldt te meer als er naast het ontbreken van indexering gelijktijdig besloten wordt om ProRail een taakstelling op te leggen, waarmee de mogelijkheid om tot productiviteitsverbetering te komen ernstig wordt belemmerd.

Het is van belang om hierbij stil te staan. Het Ministerie van I&M moet immers als opdrachtgever er vanuit kunnen gaan dat het door haar voorgestane beleid wordt uitgevoerd, terwijl ProRail – en in het bijzonder de directie en de RvC – moeten kunnen beoordelen of de middelen die voor deze opdrachten ter beschikking worden gesteld toereikend zijn om de opdracht te kunnen uitvoeren. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hebben er baat bij dit probleem onder ogen te zien en daarvoor een adequate oplossing te vinden.

De Raad van Commissarissen neemt haar taak zeer serieus en geeft daaraan invulling door er op toe te zien dat ProRail haar rol als opdrachtnemer op een adequate wijze invult. Naar de mening van de Raad wordt daar dagelijks invulling aan gegeven. De beschikbaarheid van een adequate spoorinfra is maatschappelijk en economisch van groot belang. Daarvan is ProRail doordrongen. De omvangrijke investering in het spoor die deze jaren plaats vindt maakt dat ook duidelijk.
Er gaan ook zaken fout. Ook dat steken we niet onder stoelen of banken. We zijn er zelfs zeer transparant over. Een transparantie die hoort bij een aanpak om tot verbetering te komen. Terwijl de verkoop door gaat, wordt er letterlijk verbouwd. De resultaten mogen er zijn. Ook de organisatie van ProRail wordt “verbouwd” terwijl de verkoop door gaat. De Raad stelt daaraan, samen met de nieuwe president-directeur, hoge eisen en mag daarop ook aangesproken worden. Tegen deze achtergrond zult u begrijpen dat wij aandringen op enige nuance in de publieke discussie. Daaraan ontbreekt het helaas te veel.

Vriendelijke groet,

Hans Alders
President-commissaris